

Está na Hora de Melhorar A Estrutura de Defesa dos EUA para o Hemisfério Ocidental

Craig A. Deare



Marinha dos EUA (David A. Brandenburg)

O USS Tarawa lidera um grupo de navios dos EUA, Peru, Colômbia e Chile durante o exercício PANAMAX 2008.

NO MOMENTO EM que a Nação se ajusta à realidade do governo Obama, é chegada a hora de implantar uma melhora fundamental no relacionamento do Pentágono com seus homólogos no Hemisfério Ocidental. É preciso reconhecer que a política externa dos EUA em geral e a política de Defesa em particular não estão, normalmente, voltadas para assuntos de importância para as nações do hemisfério. Tendo em vista a natureza do mundo globalizado e o fato de os Estados Unidos não serem mais a única opção de segurança disponível para os países atuantes da região, os formuladores de política americanos precisam empenhar-se em permanecer relevantes e envolvidos com aqueles que estiverem dispostos a ser nossos parceiros.

O Dr. Craig A. Deare é Professor de Assuntos de Segurança Nacional no Centro de Estudos Hemisféricos de Defesa na National Defense University.

Este artigo corre o risco de ser técnico demais para observadores externos quanto à política de Defesa dos EUA ao buscar explicar as principais deficiências estruturais relacionadas com a formulação e execução dela. Ele não recomenda políticas específicas para países ou lida com interesses em particular; mais exatamente, se destina a abordar assuntos de estrutura e de processo. Existe um bom número de razões que podem explicar por que a qualidade e o nível de empenho do Departamento de Defesa (*Department of Defense — DOD*) com as nações deste hemisfério não estão alcançando a eficiência ideal. Entre essas, a atual estrutura organizacional do Gabinete do Secretário de Defesa (*Office of the Secretary of Defense — OSD*) e o Plano de Comando Unificado (*Unified Command Plan — UCP*) para esse hemisfério são resultados (não a causa) de fatores-chave responsáveis pela nossa tradicional desatenção. Ao final de tudo, contudo, mudanças estruturais fundamentais dentro do OSD e no atual UCP são obrigatórias para melhorar significativamente a qualidade da formulação de políticas e a cooperação de segurança com as nações parceiras do Hemisfério Ocidental. Isso não sugere que somente mudanças estruturais sejam necessárias; claramente, uma política sólida exige uma análise bem informada e uma sábia tomada de decisões. Como o senador Henry “Scoop” Jackson declarou, “Uma boa Política de Segurança Nacional requer bons formuladores de política e um bom mecanismo político.”¹ Na verdade, um não pode ser separado do outro, porém, o foco aqui é no mecanismo.

É importante entender o contexto no qual esse feito tem ocorrido para poder tomar as decisões necessárias à correção dos defeitos estruturais. Por algumas razões, que logo serão mencionadas, as realidades geopolíticas que ocorrem nessa parte do mundo são sérias e incômodas. Elas não desaparecerão em curto prazo, mas exigirão dedicação, tempo e atenção dos tomadores de decisão de escalão superior da Defesa, o quanto antes.

Um Instantâneo Atual das Preocupações com a Defesa

Antes de nos aprofundarmos nas deficiências estruturais do DOD, precisamos primeiro mencionar por que é mais importante do que nunca ter uma configuração de recursos mais efetiva para a região. Limitações de espaço nos impedem de mencionar todos os 35 países do hemisfério, mas não se engane — os assuntos de segurança em jogo nessa parte do mundo representam perigos reais e presentes, e o DOD tem um papel importante a desempenhar. Isso é uma grande realidade, tendo em vista a política atual do departamento de considerar as operações de estabilidade na mesma prioridade das de combate, quando, na realidade, a região apresenta um ambiente rico em alvos para toda a gama de tarefas envolvidas nessas operações.

A percepção de ameaças, desafios e outras preocupações representam a linguagem de consenso que emergiu da Conferência de Segurança Hemisférica na Cidade do México em outubro de 2003. O consenso era exigido para preencher amplas lacunas havidas em opiniões regionais entre países tão diversificados como os Estados Unidos, Bolívia e São Cristóvão e Nevis. As ameaças militares clássicas, que caracterizaram o mundo bipolar, não são as mesmas que hoje preocupam os especialistas em segurança da maior parte dos países do Hemisfério Ocidental. Ao ponderarem sobre a região, as elites de segurança dos EUA devem reconhecer que a agressão não tradicional, transnacional e não interestatal é o perigo mais premente que seus homólogos veem.

Ameaças Transnacionais

Tráfico de Drogas, Armas de Pequeno Porte/ Armas e Contrabando. Embora esses itens sejam

associados, a ameaça do contrabando de drogas é talvez o mais pernicioso e perturbador. Os efeitos da transferência de drogas e progressivamente o seu consumo nos países de produção e em zona de trânsito estão causando devastação por todo o hemisfério. O dinheiro derivado dessas atividades ilícitas está custeando a aquisição de maior poder de fogo do que o disponível pelas forças policiais nacionais locais, exigindo que as forças militares de muitos países sejam levadas a interferir diretamente. Essas rotas de tráfico também estão disponíveis a organizações terroristas.

Terrorismo/Insurgência. Grande parte dos formuladores de política dos EUA iguala o terrorismo com a Al-Qaeda e seus derivados, porém, as regiões têm suas variedades nativas. As mais conhecidas são as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e o *Sendero Luminoso* no Peru. Embora o presidente Álvaro Uribe tenha conduzido um esforço bem sucedido para combater as FARC, esse desafio ainda não terminou. Por sua parte, o Sendero Luminoso, que se acreditava ter sido derrotado e erradicado nos anos 90, está voltando. E, embora não se tenha conhecimento de que células ter-

As ameaças militares clássicas, que caracterizaram o mundo bipolar, não são as mesmas que hoje preocupam os especialistas em segurança da maior parte dos países do Hemisfério Ocidental.

roristas estejam operando (ainda) na região, é certo que existem grupos radicais islâmicos presentes dentro do hemisfério, alguns em áreas urbanas. É de amplo conhecimento que grupos islâmicos arrecadam fundos, legal e ilegalmente, para financiar operações por todo o mundo. O vínculo Venezuela-Irã é particularmente problemático. Igualmente, existem pequenos grupos de insurgentes no México e em outros países que merecem vigilância minuciosa.



O almirante Roughhead discursa na cerimônia de restabelecimento da 4ª Frota, na Base Naval de Mayport.

Crime Organizado. Relacionado como entidade separada dos três ramos do tráfico, esse termo se refere ao grande número de redes criminosas ativas e seu papel em minar sociedades e governos. Na maioria dos países do hemisfério, redes criminosas organizadas assumem um papel debilitante sobre a capacidade de existência do Estado. Incluídos nessa categoria estão os *Maras*, ou gangues, que operam internacionalmente, gerando grandes índices de violência e insegurança por toda a América Central, México e mais além.

Países Prioritários

México. Embora muitas coisas estejam indo bem nesse território-chave vizinho, sua situação no que concerne à segurança vai de mal a pior. Existem sete importantes cartéis traficando narcóticos e operando por todo o país, produzindo violência e desafiando a própria autoridade do Estado. De acordo com a agência privada de inteligência STRATFOR (*Strategic Forecasting, Incorporated*), “o número de mortos em 2008 relacionados com o tráfico de drogas alcançou 4.325 em 3 de novembro, ultrapassando de longe o número total de quase 2.500 para todo o ano de 2007.”²² O presidente Felipe Calderón passou a missão para as Forças Armadas devido à combinação de fatores relacionados com o cumprimento das leis mexicanas (corrupção, ineficácia e falta de uma força de polícia nacional). A diluída Iniciativa Mérida representa um esforço de pouco entusiasmo para lidar com essa séria situação; ideias mais arrojadas e muitos mais recursos serão necessários.

Venezuela. Apesar de protestos em contrário e palavras sobre democracia, esse país é de fato

uma ditadura militar. Hugo Chávez basicamente desmantelou qualquer semelhança de instituições democráticas e ameaça o equilíbrio da América do Sul com aquisições de aeronaves de 4ª e 5ª gerações, submarinos, carros de combate e artilharia antiaérea. Sua busca de relacionamento com a Rússia, China, Irã, Cuba, Bielorrússia e Coreia do Norte não é benigna. As coisas vão ficar consideravelmente piores antes que melhorem.

Brasil. O país do futuro está chegando. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva assumiu o papel de líder regional, passando do potencial para o real. Além de uma mera influência econômica e política, o ministro da Defesa, Nelson Jobim, tem planos arrojados e grandiosos para um papel militar bem mais ativo e robusto em termos de novas capacidades e liderança. Jobim criou o Conselho de Defesa Sul-americano, uma entidade regional de Defesa que exclui os Estados Unidos. Uma nova estratégia de Defesa está para acontecer, procurando relacionamentos estratégicos com a França, Rússia e outros atores extrarregionais. Os Estados Unidos precisam considerar os seus interesses de Segurança Nacional enquanto ponderam se devem aprofundar ou reduzir os seus relacionamentos de Defesa com esse jogador-chave.

Bolívia. A agitação política interna é intensa, e embora a probabilidade do país se dividir em dois não seja grande, é, todavia, uma possibilidade que necessita observação. O fato de Hugo Chávez ter prometido intervir militarmente no caso de guerra civil interna na Bolívia significa um desafio aos países da região. Como reagirá o Departamento de Defesa a tal eventualidade?

Cuba. A pergunta sobre o que acontecerá quando os irmãos Castro desaparecerem de cena permanece aberta. Esse país, do tamanho do Estado da Pensilvânia e com 11 milhões de habitantes, é o que a Estratégia de Segurança Nacional (*National Security Strategy*) descreveria como uma “encruzilhada estratégica.” A missão de operações de estabilidade do DOD terá implicações sérias quando as questões começarem a se revelar. De modo contrário, se o governo Obama decidir aceitar o governo de Cuba, e compreender o papel proeminente das forças armadas cubanas, as implicações políticas para o DOD poderiam ser significativas.

Colômbia. Esse é o país que está mais próximo de agir como um aliado na região. O Ministério da Defesa e as Forças Armadas se transformaram significativamente durante a gestão do presidente Uribe, embora muitos observadores continuem a enfatizar que as deficiências do governo em relação aos direitos humanos são maiores do que as relacionadas com os insurgentes. Por infelicidade, a Colômbia possui uma vizinhança pouco desejável, fazendo fronteira no leste com a Venezuela e ao sul com o Equador. Como o DOD verá as forças militares colombianas no futuro?

As limitadas amostras acima não abordam completamente a grande variedade de desafios que confrontam a região; há miríades de outros assuntos vitais que merecem atenção. É necessário destacar que há muitos assuntos importantes que necessitam melhoramentos estruturais para assegurar que serão devidamente abordados.



Foto:Marinha dos EUA (Justin Cooper)

O USS McInerney reboca uma embarcação semisubmersível levando sete toneladas de cocaína apreendidas no Oceano Pacífico ao oeste da Guatemala.

Fatores Contribuintes para a Negligência

Alguns fatores específicos são responsáveis, em grande parte, pela relativa (com exceção de crises periódicas) falta de atenção do DOD em assuntos relacionados com o Hemisfério Ocidental.

Um Mundo Perigoso. Os desafios de Segurança Nacional no Extremo Oriente, Oriente Médio, Ásia Central e o Chifre da África em geral, como o Paquistão, Coreia do Norte, China, Rússia e outros locais, requerem a atenção do secretário de Defesa quase diariamente. Ao contrário dessa parte do mundo, o hemisfério Ocidental raramente apresenta problemas que exijam a sua atenção imediata, o que, de muitas formas, é muito bom.

Uma Região (Relativamente) Pacífica. Os riscos representados pelos desafios de Segurança Nacional neste hemisfério parecem insignificantes comparados com os de outras áreas. O Canadá é um aliado forte e de confiança; O México é um parceiro progressivamente capaz; nossa “terceira fronteira,” o Caribe, é relativamente estável (embora atualmente enfrentando problemas internos importantes). O nível médio de gastos em Defesa (aproximadamente 1,5 %) das nações deste hemisfério é um dos mais baixos do mundo, o que é muito bom em termos gerais. Isso significa uma baixa probabilidade de que ocorram conflitos entre nações na região, embora isso não seja impossível, particularmente se não estivermos atentos, como evidenciado pela “crise” entre Colômbia, Equador e Venezuela em março de 2008. Não obstante a improbabilidade do evento de violência de Estado contra Estado, o número de ameaças internas e desafios transnacionais relacionados com a violência e o crime necessita elevada atenção.

A Economia. A atenção principal dos EUA neste hemisfério tem sido, por muito tempo e em termos gerais, direcionada à economia. A Política Externa de Washington tem enfatizado a democracia, a economia de mercado e a estabilidade, datando a Doutrina Monroe do século XIX e o Corolário Roosevelt do começo do século XX. Contudo, mais recentemente, ela tem se voltado para a resposta a crises. Exemplos, além da Colômbia, onde a administração dos EUA deu suficiente atenção à situação da

segurança, incluem o Haiti (1994/2004), o Panamá (1990), a América Central em geral (Nicarágua, El Salvador e a Guatemala em particular nos anos 80), Granada (1983) e a República Dominicana (1965). O recente nível de compromisso com Bogotá é uma exceção nessa tendência geral e foi devido, inicialmente, mais a uma campanha diplomática colombiana eficaz junto ao Departamento de Estado e ao Congresso do que de um esforço liderado pelo DOD.

Desafios do Desenvolvimento. Os desafios principais que enfrentam a maioria das nações do hemisfério são de desenvolvimento. A fragilidade institucional de muitas democracias e miríades de problemas desafiando as sociedades (de sistemas educacionais pobres a prestação de serviços de saúde precários), o caráter irregular de programas econômicos e a situação difícil dos sistemas de Justiça e do Estado de Direito são assuntos fundamentais que a região enfrenta. Esses desafios, e a dificuldade que os governos regionais têm em lidar com eles, os levaram às já mencionadas ameaças de segurança interna — e progressivamente internacionais. O resultado é o crime organizado, violência de gangues, tráfico de drogas, de pessoas e armas leves. Esses assuntos não são resolvidos por forças militares, embora as forças armadas possam fazer isso e tenham um papel importante quando se trata de lidar com os problemas de segurança associados com as necessidades de desenvolvimento. Na realidade, por causa das fragilidades institucionais de muitos

governos, as forças militares são frequentemente chamadas para executar missões tradicionalmente alheias aos seus objetivos.

Heterogeneidade. Há, ainda, outro fator complicador, que é a heterogeneidade. Os leigos, quando pensam no hemisfério, imaginam um todo, como a América Latina, ou talvez a América Latina e o Caribe. E é verdade que essas duas “áreas” partilham de um número de características culturais similares. Mas o fato é que existem ali 19 diferentes países “latino-americanos” e 13 diferentes países “caribenhos”, assim como 14 territórios e países subordinados à Europa e aos Estados Unidos. Essa realidade faz acreditar que criar uma “política de Defesa para a América Latina” ou uma “política de Defesa para o Caribe” é extremamente difícil, se não impossível, em termos práticos.

Ideias Divergentes sobre Segurança e Defesa. Um subconjunto da grande heterogeneidade é que cada país tem um diferente conhecimento do papel das forças armadas na sua equação de Segurança e Defesa. Como mencionado anteriormente, algumas forças armadas são restringidas, pela constituição, a cuidar apenas dos assuntos de segurança interna do Estado (por exemplo, a Guatemala), embora outras tenham sido limitadas a reagir exclusivamente às ameaças militares externas, reduzindo consideravelmente os seus papéis (por exemplo, a Argentina). Por causa dessas distinções, a interação entre o DOD e as forças militares de outros países pode ser muito diferente, como no Chile, Argentina, Colômbia e México. Essa realidade é agravada pela falta de conhecimento geral da região, tornando a tarefa de criar uma política coerente e variada mais difícil.

Tendo revisado as razões da relativa negligência do DOD, percebemos que o hemisfério se distingue por um motivo: é o nosso hemisfério, no sentido de que é aqui que vivemos. Vale a pena repetir—aqueles que prestam atenção à região sabem isso instintivamente — que este hemisfério de modo geral, e a América Latina em particular, é a área do mundo que afeta mais diretamente a vida de nossos cidadãos.

Para destacar um dos muitos exemplos da importância dessa região, o comércio dos EUA com os países desse hemisfério em 2007 era 29,16% do total da Nação, essencialmente o dobro da União Europeia (15,22%) e mais que o triplo



Marinha dos EUA (Joshua Adam Nuzzo)

Uma equipe médica auxilia cidadãos da Guiana retornando de cirurgia a bordo do USS Kearsarge.

do comércio com a China (9,77%).³ A importância de mercados estáveis e o papel da Segurança e Defesa no sentido de obtenção dessa estabilidade são evidentes. O senador John McCain disse para uma audiência de emissoras de rádio e televisão durante a sua campanha presidencial, “Para todo o povo e governos de nosso partilhado hemisfério: Nenhuma parte desta Terra é mais importante para os Estados Unidos. Minha administração trabalhará sem descanso para construir um futuro com liberdade e justiça para TODOS.”⁴ Embora o presidente Obama não seja da mesma opinião, ele agora terá que se atualizar rapidamente.

Enfrentando os Desafios

Essas realidades não aconteceram em curto prazo; elas são o efeito cumulativo de muitos anos de negligência e/ou desinteresse por parte das administrações dos dois partidos dos EUA, assim como pela inexperiência, inconsistência e incompetência de muitos governos regionais. Evidentemente, a solução levará tempo considerável e dependerá dos esforços de ambas as partes: das regionais e dos EUA. Um grande desafio regional que os governos precisarão superar é a história do controle autoritário e militar, uma realidade não partilhada pelos Estados Unidos. Muitos países continuarão a tentar superar as feridas relativamente recentes entre civis e militares, com alguns desses esforços na verdade agravando-as em vez de cicatrizar-las.

Assim dito, existem duas mudanças estruturais comparativamente simples que o DOD pode adotar para melhorar fundamentalmente a natureza do relacionamento entre os Estados Unidos e os países da região:

Primeiro, o DOD deveria criar o gabinete do Assistente do Secretário de Defesa (*Assistant Secretary of Defense — ASD*) para os Assuntos do Hemisfério Ocidental (*Western Hemisphere Affair — WHA*). Em essência, isso exige uma mudança na configuração de um gabinete do ASD, que possui um gabinete de Vice-Assistente do Secretário de Defesa (*Deputy Assistant Secretary of Defense — DASD*), dentro da mesma “diretoria.”

Esse aprimoramento de Vice-Assistente do Secretário de Defesa para os Assuntos do Hemisfério Ocidental (*DASD WHA*) para



Marinha dos EUA (Steven King)

Marinheiros conduzem uma patrulha de segurança em volta do USNS COMFORT durante uma visita de assistência humanitária a Trinidad e Tobago.

Assistente do Secretário de Defesa para os Assuntos do Hemisfério Ocidental (*ASD WHA*) utiliza a mesma lógica empregada para criar o gabinete para o Assistente do Secretário de Defesa para Assuntos Asiáticos. Antes da última reorganização do Gabinete do Secretário de Defesa, em 2006, os assuntos asiáticos eram propriedade do *DASD* para Assuntos da Ásia-Pacífico, situado dentro da *ASD* para Assuntos de Segurança Nacional (*Internal Security Affairs — ISA*) (como eram os *DASD* para os Assuntos Inter-Americanos, Assuntos Africanos e Assuntos do Oriente Médio-Ásia Meridional). Dada a escala da região e a influência dos assuntos asiáticos em geral — os casos da China, Coreia do Norte, Japão, Coreia do Sul e Índia, entre outros — fez bastante sentido conseguir através de um esforço a pasta dos Assuntos Asiáticos e criar um gabinete separado do *ASD*. Robert Kaplan defende que a confluência da experiência de três indivíduos-chave — Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz e Richard Myers — foi um fator-chave para essa mudança.⁵ Por razões relacionadas anteriormente, um rearranjo similar é indicado para o Hemisfério Ocidental.

Um assunto-chave separado dessa “elevação” é o que equilibra mais apropriadamente o relacionamento entre a posição do formulador de política e a do comandante militar. Os Vice-Assistentes dos Secretários de Defesa estão afastados em muitos níveis do Secretário de

Defesa, tendo que canalizar suas recomendações por meio de múltiplos níveis de burocratas, cuja maioria pouco sabe e se importa ainda menos com a região.⁶ Em termos de hierarquia, o DASD é mais ou menos equivalente a um general-de-brigada, enquanto que o comandante militar geográfico está entre os mais poderosos generais-de-exército em comando no sistema. Ao longo dos anos, os comandos militares deste hemisfério têm, rotineiramente, contornado o DASD, consultando-se diretamente com o Subsecretário de Política de Defesa ou com o Secretário, efetivamente relegando o DASD a um oficial de estado-maior mais antigo dentro da burocracia. Por outro lado, os Assistentes do Secretário de Defesa são equivalentes a generais de quatro estrelas, necessitando confirmação do Senado (o DASD não necessita essa confirmação). Um indivíduo suficientemente maduro e experiente para receber uma confirmação do Senado como o ASD WHA estaria apto a estabelecer e manter linhas claras de supremacia de política em comparação com um comandante militar.

Como o Chefe da Junta dos Chefes de Estado-Maior é o principal assessor militar do Secretário e do Presidente, o comandante do comando unificado deveria ser o principal assessor militar para os assuntos do Hemisfério Ocidental para a liderança do OSD. Um ASD WHA deveria ser o indivíduo responsável por fornecer conselhos em assuntos de Defesa e Política de Defesa — uma perspectiva mais ampla e estratégica do que puramente assuntos militares operacionais, os quais são da alçada dos chefes militares. Como quando o Chefe da Junta dos Chefes de Estado-Maior acompanha o Secretário à Colina do Capitólio, o chefe militar deveria acompanhar o Assistente-Secretário, reforçando claramente a hierarquia do formulador de política civil da região sobre o comandante operacional militar subordinado.

Diante do exposto, de uma perspectiva de reciprocidade e protocolo, não se deveria subestimar o impacto do nível do oficial encarregado da Política de Defesa para o hemisfério. A maioria dos países ficou ofendida quando foram informados (porém não consultados) da mudança do gabinete responsável pelo desenvolvimento da política regional do Assistente do Secretário de Defesa para Assuntos de Segurança Nacional (ASD-

ISA) para o recém-criado ASD para a Segurança Nacional (*Homeland Defense — HD*). Muitos oficiais regionais experientes questionaram se os Estados Unidos consideravam seus países como subordinados à defesa da Segurança Nacional americana e por que regiões como a África e o Oriente Médio ainda estavam dentro dos Assuntos de Segurança Nacional (ISA), enquanto os Assuntos Interamericanos migraram para o recém-criado gabinete responsável pela defesa interna dos Estados Unidos. Aprimorar o gabinete responsável pela formulação da política regional seria um grande avanço para tranquilizar essa região, julgada muito importante pelo DOD. Além disso, esse aprimoramento burocrático capacitaria o Assistente-Secretário para interagir por igual com os outros ASDs dentro do gabinete da Política de Defesa.

Uma vantagem a mais para o aprimoramento da ASD WHA é o nível de envolvimento parlamentar (especialmente o Senado) nos assuntos do Hemisfério Ocidental. A audiência de confirmação no Senado das Forças Armadas exigirá bem mais atenção do que atualmente existe. Com exceção do depoimento anual do Comando Sul dos EUA (SOUTHCOM), rara atenção é dada à região pelas razões já mencionadas. É seguro dizer que um candidato a ASD WHA teria que ser um indivíduo de alto escalão com muita experiência demonstrada e relacionada com a região. O cargo responsável pela política do DOD, nessa área, não seria mais preenchido por um candidato político com relativamente pouca experiência, conhecimento, ou qualificação limitada de defesa regional.⁷

A “mudança” de um ASD WHA para um ASD HD é justificada. A criação do gabinete do ASD HD no ambiente pós-11/9 era um esforço para ajustar uma séria ameaça interna à segurança dos EUA. A realidade, contudo, era que, em termos gerais, havia pouca mudança de substância na política do DOD. A Defesa e Apoio às Autoridades Civas (ou Apoio Militar às Autoridades Civas, como era conhecido anteriormente) é uma tradição muito antiga nas forças militares dos EUA. O relacionamento do Departamento de Defesa com o Departamento de Segurança Interna, assim como outros elementos relevantes dentro da comunidade interagências, não requer esse nível de interligação organizacional,

particularmente em termos de Política. O papel do DOD permanece o que tem sido por muito tempo: o de responder a pedidos de outros órgãos importantes quando forças militares forem requeridas para apoiar a imposição da lei interna ou outras atividades. Os assuntos importantes da Política civil relacionados com a Defesa Interna continuarão sendo executados, porém, sob a supervisão do ASD WHA. Apesar de tudo, o foco primário do DOD continua a ser as ameaças externas e desafios.

Essa nova configuração seria:

ASD WHA. Esse funcionário agora recebe o mesmo nível de apoio que seus homólogos. Ele ganha dois assistentes militares (coronel/capitão), um assistente para assuntos sigilosos, um assistente-executivo e assim por diante. O ASD se locomoveria pelo Pentágono, assim como pela comunidade interagências e no exterior, com muito prestígio, confiança e autoridade. O ASD seria apoiado pelo Vice-Assistente principal e três DASDs.

O Dirigente DASD WHA. Entre as vantagens de ser um ASD está o fato de se ter um vice-assistente trabalhando na administração do gabinete, especialmente se concentrando no Pentágono, deixando o ASD trabalhar externamente. Em muitos casos, o DASD dirigente é um membro do Serviço de Altos Executivos (*Senior Executive Services — SES*), um nomeado não político. O ideal seria essa posição ser preenchida por um funcionário público com 20 anos ou mais de experiência em assuntos de Defesa latino-americanos e/ou caribenhos.



(Christopher Stephens)

O USS George Washington fundeia na costa de Antigua durante o desdobramento do USSOUTHCOM na Parceria das Américas, em 2006.

DASD para Assuntos Norte-americanos e Caribenhos. Esse DASD teria responsabilidade por dois dos mais importantes parceiros dos EUA no mundo: o Canadá e o México. Apesar das tentativas de adaptar esses assuntos na Parceria de Segurança e Prosperidade (*Security Prosperity Partnership*), o fato é que o Canadá e o México têm desafios de Defesa e Segurança diferentes e, portanto, requerem gerenciamentos de Política distintos. O Caribe, por seu turno, talvez tenha a menor ligação heterogênea entre as sub-regiões, com 15 membros da Comunidade Caribenha do Reino Unido da Grã-Bretanha e de influência contrária aos ingleses. Todavia, Cuba, Haiti e República Dominicana são as maiores exceções a essa semelhança. Além disso, os países da América Central não podem ser arbitrariamente separados do México, como na separação artificial que resultou na fronteira entre o Comando Norte dos EUA (USNORTHCOM) e o Comando Sul dos EUA (USSOUTHCOM). Políticas e relacionamentos operacionais para o México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua, Belize, Costa Rica e Panamá precisam ser feitos de uma forma coerente e consistente.

DASD para Assuntos Sul-americanos. O maior ator nesse continente, o Brasil, exige muito mais tempo e foco do que recebeu em sua história recente, não simplesmente por causa de seu tamanho físico, porém, pela combinação de seu peso geopolítico, sua crescente importância econômica e em energia, a sofisticação de sua indústria de armamentos e sua habilidade de mudar mentes e corações na região. Muitos outros países também requerem atenção por si mesmos e por motivos diferentes: a Colômbia, o Chile, o Peru e a Argentina, só para citar alguns. E um país-chave de significado e interesse atual: a Venezuela.

DASD para Defesa Interna e Apoio de Defesa às Autoridades Cíveis. O gabinete retém suas funções principais, como fazia quando subordinado ao ASD HD. O DASD e seus subordinados continuam a se interconectar com a Segurança Interna e outros atores-chave interagências para assegurar o apoio efetivo de Defesa para as políticas das autoridades cíveis.

DASD Gestão da Crise e Garantia da Missão. Esse gabinete também permanece organizado como quando estava subordinado ao ASD



O contra-almirante Joseph Kernan, Comandante da 4ª Frota, conversa com um médico durante uma missão de assistência na Nicarágua.

HD, executando atividades do Programa de Defesa de Infraestrutura Crítica, assim como conduzindo o Programa de Informação de Defesa de Infraestrutura Crítica do DOD.

As funções-chave, conduzidas dentro do DASD para Integração da Segurança Interna, são combinadas em outros dois DASDs responsáveis pelos assuntos de Defesa interna, dessa forma desfazendo o DASD inicial.

O assunto final é a qualidade e a quantidade dos indivíduos designados para a organização. Ao longo dos anos, duas dessas variáveis tenderam ao declínio. O ponto mais alto foi provavelmente durante o ano de 1981, quando uma confluência de fatores (eventos na Nicarágua, Honduras, El Salvador e em outros lugares) concentrou a atenção da esfera presidencial na região. Nestor Sanchez — um conhecido participante de interações, com anos de experiência—era o DASD, função que desempenhou por muitos anos. Desde esse tempo, o diretor principal do gabinete mudou de um general em comando para um profissional de carreira do Serviço de Altos Executivos (SES) (normalmente uma posição subalterna)⁸ e os diretores de país mudaram de general/coronel ou funcionário civil antigo para major/tenente-coronel ou funcionário civil com menor antiguidade.⁹ De mesma importância, o número de pessoal designado para o gabinete baixou, rotineiramente totalizando menos de 10 indivíduos. Além disso, embora geralmente o pessoal militar fosse constituído por oficiais do Exército ligados à área de serviço exterior, com experiência regional comprovada, muitos (se não a maioria) do pessoal civil não tinham experiência

alguma. Para serem realmente eficazes, os aperfeiçoamentos sugeriam que fosse necessário aumentar, significativamente, o número de indivíduos com experiência para dar suficiente atenção à região.

A segunda mudança estrutural que o DOD pode fazer para mudar a natureza do relacionamento de Defesa entre os Estados Unidos e os países do hemisfério é estabelecer um Comando das Américas dos EUA (*U.S. Americas Command — USAMCOM*). Essa ação não é uma réplica do recém-criado Comando da África dos EUA (*U.S. Africa Command — USAFRICOM*), que foi essencialmente moldado do Comando Europeu dos EUA (*U.S. European Command — USEUCOM*); mais exatamente, une as funções da Cooperação e Segurança do Teatro de Operações (*Theater Security Cooperation — TSC*) do USNORTHCOM — essencialmente aquelas conectadas com os relacionamentos com o México, assim como os assuntos do Comando de Defesa Aeroespacial fora do território americano, especificamente relacionados com o Canadá — com aqueles do já duradouro USSOUTHCOM. A razão fundamental em que se baseia essa mudança de UCP é simples e profunda: unidade de comando. Essa mudança de UCP elimina a fenda desnecessária e contraproducente entre dois comandos militares no hemisfério e coloca todos os esforços antidrogas/ antinarcoterrorismo, assistência em desastres/auxílio humanitário, operacional e responsabilidades de TES para o hemisfério sob um único comando unificado. Embora não seja uma proposta original — essa ideia vem sendo debatida há anos¹⁰ — é um complemento importante para o estabelecimento do gabinete do ASD WHA. Pela primeira vez, a responsabilidade pela Política de Defesa para o hemisfério inteiro seria consolidada sob o Assistente do Secretário de Defesa, apoiada operacionalmente por um único comandante militar.

Por sua parte, o USNORTHCOM seria abolido como um comando geográfico militar, mas as suas responsabilidades operacionais de Defesa Interna permaneceriam na sua nova designação como um comando subunificado da USAMCOM. A remoção das responsabilidades do TSC, que são, em grande parte, uma digressão das missões internas do comando, apresenta vantagens, sendo

que a mais importante é a defesa do País. O comando tem sido negligente ao tentar executar a sua missão principal de antever e conduzir a Defesa Interna e apoiar as operações civis para defender, proteger e assegurar os interesses dos Estados Unidos.

Um dos argumentos contra a criação de um USAMCOM inclusivo é que seria “ingovernável,” com uma esfera de controle muito grande para ser efetivo. Considere os seguintes fatos relacionados a outros comandos geográficos: a esfera de controle do Comando do Pacífico dos EUA inclui 39 países, 60% da população do mundo e 50% da superfície do globo; a esfera do USEUCOM era de 92 países e agora é 40 (incluindo a Rússia); a esfera da USAFRICOM é de 53 países. Em contraste, a esfera de controle do USAMCOM seria de 35 países, uma expansão de somente três países a mais do que a atual área de foco do USSOUTHCOM. O argumento de que a esfera de controle da USAMCOM seria de difícil administração simplesmente não resistiria a um exame mais rigoroso.

A consolidação afirma o princípio da unidade de comando, um antigo princípio das forças militares dos EUA. A doutrina combinada atual expressa claramente que “unidade de esforço, planejamento e direção centralizada, e execução descentralizada são considerações-chave na organização de forças.”¹¹ Esse princípio deveria ser aplicado quando se conceitua como organizar as forças militares da Nação para integrar-se com os militares do hemisfério. Para se ter um exemplo que ilustre isso claramente, trace-se uma fronteira arbitrária no Caribe e no Golfo do México — assim como entre o México e a Guatemala — destaca-se então os importantes desafios já presentes na conduta de operações antinarcóticos nessa área. Considere o seguinte: a recém-estabelecida 4ª Frota, o componente naval do comandante do USSOUTHCOM, não tem responsabilidades para com o México, entretanto, o USNORTHCOM não tem componente naval.

Se o USAMCOM é uma ideia tão boa que já existe há tantos anos, por que o UCP não foi modificado para corrigir esses problemas? As razões variam, mas em essência todas giram em torno da mesma realidade: as ações dos oficiais de quatro estrelas. Não obstante as

opiniões divergentes de certos gabinetes do Pentágono, o Estado-Maior Conjunto continua a apoiar a ideia de ter dois comandantes militares geográficos separados e de expandir a área do USNORTHCOM. Isso se deve, em grande parte, ao excelente relacionamento entre os comandantes de ambos os Comandos do Sul e do Norte do Exército dos EUA. Por sua própria conta, é altamente improvável que a Junta de Chefes de Estado-Maior ou o seu chefe sejam contrários aos desejos dos dois comandantes militares. Evidentemente, a atenção de líderes mais antigos será requerida para que essa mudança da UCP ocorra.

As realidades regionais evoluíram ao longo dos anos; conseqüentemente, a resolução desse desafio exigirá muito tempo e esforço dos Estados Unidos e todos os governos desse hemisfério. Entre os principais desafios para os governos do hemisfério está sobrepujar histórias similares de governos autoritários e militares. Não obstante tendências encorajadoras nos anos 90 em direção a governos eleitos democraticamente e distanciados de regimes autoritários, as realidades de 2008 causaram preocupações por causa do reaparecimento da militarização na região.

O assunto do relacionamento do Governo dos EUA com a região é bem mais amplo que apenas o DOD. A falta de atenção da política externa dos EUA à região é devido a causas similares àquelas descritas acima e também requer atenção. Embora esta análise defenda claramente uma Política de Defesa dos EUA aprimorada e de interação, isso precisa ser feito como um subsistema dos interesses maiores da Política Externa dos EUA no hemisfério. Faltando isso, os Estados Unidos correm o risco de intensificar a percepção de uma postura concentrada nas forças militares. O secretário de Defesa aparentemente concorda: “Isso trouxe preocupação entre muitas organizações... sobre o que tem sido visto como uma progressiva ‘militarização’ em alguns aspectos da Política Externa dos EUA.”¹² Pode ser difícil para o governo dos Estados Unidos exercer um esforço maior, para só então obter resultados positivos dos governos regionais. Mas o assunto é atual e importante, o que significa que o esforço deve ser feito.

O secretário Gates continuou:

De um modo geral, quando se trata do relacionamento dos Estados Unidos com o resto do mundo, é importante que as forças militares sejam vistas — e isso claramente — como tendo um papel de apoio às atividades civis. Nossos líderes diplomáticos — estejam eles em suítes de embaixadores ou no sétimo andar do Departamento de Estado — precisam ter recursos e apoio político necessários para exercer completamente suas responsabilidades legais em liderar a Política Externa americana. Um elevado aumento dessas capacidades está bem dentro do alcance, desde que haja o desejo político e a sabedoria de fazê-lo.¹³

O Projeto de Reforma da Segurança Nacional em desenvolvimento, liderado pelo diretor executivo James Locher, é um dos esforços em andamento para reestruturar o sistema de Segurança Nacional do século XX, mudando-o de forma a torná-lo capaz de lidar com as ameaças e desafios do século XXI. A administração Obama deveria reconhecer a importância estratégica da região e agir no sentido de persuadir o Congresso a prover o financiamento para os programas necessários. Como o almirante James Stavridis assinalou em seu anuário estatístico de 2008, “Os Estados Unidos precisam ser capazes de ajudar seus parceiros a lidar com as condições latentes de pobreza e desigualdade.”¹⁴ Essas condições são moldadas por fatores políticos, econômicos e sociais e requerem um maior esforço civil de interação, com o apoio das forças militares.

Para assuntos de Defesa, contudo, as duas mudanças estruturais anteriormente identificadas — simples de articular, porém difíceis de implantar devido a uma variedade de obstáculos políticos e burocráticos — dariam ao secretário de Defesa um elemento de equipe organizacional mais robusto, confiável e efetivo, combinado com uma capacidade de comando militar combatente mais coerente. Mas essas medidas em si não garantem o sucesso. Políticas de Defesa bem concebidas, coordenadas e articuladas para a região ainda precisam ser produzidas, e isso é feito por especialistas experientes. Como o senador “Scoop” Jackson concluiu durante a sua inspeção do mecanismo de Segurança Nacional, “O ponto central do problema de Segurança Nacional não é reorganização — mas colocar as melhores pessoas em postos-chave na Política Externa e nos postos de Defesa.”¹⁵ Mas adquirir indivíduos com a experiência e requisitos certos exige uma estrutura organizacional robusta e mais efetiva. Finalmente, políticas corretas exigem um comando militar bem dotado de recursos e culturalmente perceptivo para executá-lo.

Em janeiro de 2009, o governo Obama assumiu a alta responsabilidade de formular a Política Externa, a Segurança Nacional e a Defesa. Os riscos enfrentados pela administração, que precisa entender e se adaptar às miríades de desafios desse mundo globalizado, colocarão em teste a sua sabedoria, experiência e julgamento. O Hemisfério Ocidental merece a atenção da nova administração, que procura restabelecer a credibilidade dos Estados Unidos no exterior. **MR**

REFERÊNCIAS

1. Depoimento final do senador Henry M. Jackson, presidente, Subcommittee on National Policy Machinery, 15 de novembro de 1961, p. 4.

2. Veja <www.stratfor.com/analysis/20081110_mexico_security_memo_nov_10_2008>.

3. U.S. Census Bureau, Foreign Trade Division, Washington, DC, 14 de fevereiro de 2008.

4. “McCain’s June 20, 2007, address on Latin America,” Miami, Flórida, 20 de junho de 2007, disponível em: <www.cnn.com/2007/POLITICS/12/21/mccain.trans.latinamerica/>. A palavra “todos” estava em maiúsculas na transcrição original.

5. KAPLAN, Robert D., “What Rumsfeld Got Right,” *The Atlantic* (July-August 2008), pp. 64–74.

6. Há cinco níveis distintos a serem negociados antes de se chegar ao Secretário: o vice-assistente do secretário de Defesa (DASD); o assistente do secretário de Defesa; o vice-assistente do subsecretário de Política para Defesa e o subsecretário de Defesa.

7. O DASD até o momento, Steve Johnson, é uma notável exceção a regra. Ele é um indivíduo experiente com um histórico consolidado de atenção à política da região. Os três anteriores — Roger Pardo-Maurer (2001–2006), Pedro Pablo Kuczynski (1998–2000) e Maria Fernandez-Greczmiel (1996–1998) — foram também nomeados políticos, todos relativamente jovens (de 30 a 40 anos) e inexperientes

como OSDs. Sem diminuir suas qualificações individuais, a mensagem recebida por muitos dos seus equivalentes regionais foi que o Pentágono tinha relegado a pasta regional a um sócio minoritário.

8. A maior parte deles chegou com pouco conhecimento regional.

9. Com o advento do novo Sistema de Segurança de Pessoal, os graus de GS-13, 14 e 15 não são mais aplicáveis, mas seu uso aqui enfatiza o ponto.

10. A primeira proposta formal na qual o autor estava ciente foi em 1990, apresentada ao então chefe da Junta dos Chefes de Estado-Maior, general Colin Powell. Uma proposta mais recente foi feita no Report of the National Defense Panel of December 1997. Veja também as recomendações do tenente-coronel John E. Angevine, EUA, “Americas Command: Promoting Regional Stability in the Western Hemisphere,” U.S. Army War College Strategy Research Project, 2005.

11. Joint Publication 3–0, Doctrine for Joint Operations (Washington, DC: The Joint Staff, September 10, 2001), II–12.

12. GATES, Robert M., Pentagon press conference, July 16, 2008.

13. Ibid.

14. STAVRIDIS, Admiral James G., USN, U.S. Southern Command 2008 Posture Statement, 20, disponível em: <www.southcom.mil/AppsSC/files/0UI0I1204838891.pdf>.

15. JACKSON, 4.